Legislative Summary LS-496E

BILL C-26: CANADA BORDER SERVICES AGENCY ACT

Robin MacKay
Law and Government Division

1 December 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-26

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	23 November 2004	First Reading:	14 June 2005
Second Reading:	13 December 2004	Second Reading:	29 June 2005
Committee Report:	7 March 2005	Committee Report:	
Report Stage:	8 June 2005	Report Stage:	
Third Reading:	13 June 2005	Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

105-07535/

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. The Auditor General's Report 1

B. The Canada Border Services Agency 2

C. The Smart Border Declaration 3

D. Canada's National Security Policy 4

DESCRIPTION AND ANALYSIS 5

A. Clauses 3 to 5: Establishment and Mandate of the Canada Border Services Agency 5

B. Clause 6: The Minister 5

C. Clauses 7 to 10: President and Executive Vice-president 6

D. Clause 11: Human Resources 6

E. Clauses 12 to 14: Powers of the Agency 6

F. Clauses 16 to 29: Transitional Provisions 6

G. Clauses 30 to 143: Consequential Amendments 7

H. Clauses 144 to 146: Coordinating Amendments 8

I. Clause 147: Coming Into Force 8

COMMENTARY 8

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-26: CANADA BORDER SERVICES AGENCY ACT*

Bill C-26, An Act to establish the Canada Border Services Agency (the Canada Border Services Agency Act), was introduced in the House of Commons on 23 November 2004. The bill implements the Government of Canada's decision of 12 December 2003 to create a border services agency: it formally establishes the Canada Border Services Agency (CBSA) as a corporate body and defines its mandate, powers and authorities. In establishing the CBSA as a legal entity, Bill C-26 also changes the machinery of government by vesting in the CBSA some of the powers and authorities that existed in the three "legacy organizations" – the Canada Customs and Revenue Agency, Citizenship and Immigration Canada, and the Canadian Food Inspection Agency. The bill also includes consequential amendments to many statutes to reflect these changes.

BACKGROUND

A. The Auditor General's Report

On 30 March 2004, the Auditor General released a report containing a chapter entitled "National Security in Canada – The 2001 Anti-Terrorism Initiative."(1) This audit examined the spending of $7.7 billion in new funds that had been allocated to the Public Security and Anti-Terrorism Initiative, following the terrorist attacks on the United States of 11 September 2001. The audit was conducted before the Government of Canada reorganized

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) Available on-line on the Auditor General's Web site: http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040303ce.html.

national security programs on 12 December 2003, and it found a lack of coordination among security agencies as well as weaknesses at airports and border crossings that needed to be addressed. The audit noted the overall lack of a framework that would allow the Canadian government to focus on the most important threats and allow it to direct complementary actions in separate agencies or choose between conflicting priorities.

Prior to the creation of the CBSA by Order in Council, the Auditor General found that departments and agencies were unable to share some security information and their systems were not all able to communicate with each other. She also found that watch lists used to screen visa applicants, refugee claimants, and travellers seeking to enter Canada were not consistently accurate and up-to-date. In addition, the audit determined that information about the 25,000 Canadian passports lost or stolen each year was not available to front-line officers, even though these passports could be used by terrorists or other criminals. Finally, another major finding of the audit was that Transport Canada did not have full access to criminal intelligence held by the RCMP when screening airport employees working in controlled-access areas where baggage and freight were handled and aircraft were serviced. Based on a review by the RCMP of a sample of files, the audit estimated that 5.5% – or 4,500 – of the individuals holding restricted area clearances at five major airports had possible criminal associations warranting further investigation.

B. The Canada Border Services Agency

On 12 December 2003, Prime Minister Martin announced the creation of the Canada Border Services Agency. Under the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act*,[2] three Orders in Council were enacted that transferred certain portions of Citizenship and Immigration Canada, the Canada Customs and Revenue Agency, and the Canadian Food Inspection Agency to the CBSA.[3] The CBSA is part of the portfolio of the new Department of Public Safety and Emergency Preparedness, which is to be formally created by Bill C-6, currently being examined by the Senate. Other agencies in the new department include the Royal Canadian Mounted Police, the Canada Firearms Centre, the National Parole Board, the Canadian Security Intelligence Service, and Correctional Service Canada.

---

(2) R.S.C. 1985, c. P-34.

(3) Order in Council P.C. 2003-2063 of 12 December 2003, registered as SI/2003-215; Order in Council P.C. 2003-2064 of 12 December 2003, registered as SI/2003-216; and Order in Council P.C. 2003-2065 of 12 December 2003, registered as SI/2003-217.

The stated goal in creating the CBSA is to bring together all the major players involved in facilitating and managing the movement of people and goods into and out of Canada.[4] It will integrate several functions previously spread among three organizations: the Customs program from the Canada Customs and Revenue Agency; the Intelligence, Interdiction and Enforcement program, and the Immigration program at ports of entry, from Citizenship and Immigration Canada; and the Import Inspection at Ports of Entry program from the Canadian Food Inspection Agency.

The role of the CBSA is to manage Canada's borders by administering and enforcing approximately 90 domestic Acts and regulations, as well as international agreements that govern trade and travel. All people and goods entering Canada must report to the CBSA at a port of entry. The CBSA employs approximately 11,000 public servants and operates at 1,369 service points in Canada and 39 locations abroad. The Agency serves more than 170,000 commercial importers and approximately 92 million travellers per year.

The President of the CBSA reports directly to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. The Agency is composed of the following seven branches: Strategy and Coordination; Admissibility; Enforcement; Innovation, Science and Technology; Operations; Human Resources; and Comptrollership. Among the issues addressed by the CBSA are terrorism, illegal migration, illegal trade of weaponry, drugs and unsafe goods and foodstuffs, and the attempted introduction of contaminants and threats to public health. The CBSA is also responsible for preventing the admission into Canada of persons involved in war crimes or crimes against humanity, for assistance in combating money laundering, and for the detention and removal from Canada of inadmissible persons.

C. The Smart Border Declaration

The CBSA is intended to build upon the Canada–United States Smart Border Declaration, which was designed to improve the secure flow of goods and people at the border. Current cross-border traffic amounts to more than $1.9 billion in goods and 300,000 people each day. Signed on 12 December 2001, the Smart Border Declaration outlines a 32-point Action Plan for Creating a Secure and Smart Border,[5] based on the following four pillars: the secure

---

(4) See the backgrounder entitled "The Canada Border Services Agency," available on-line at: http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/releases/2004/1123ottawa_backg-e.html.

(5) See the Department of Foreign Affairs and International Trade's Canada–United States Relations Web site at: http://www.dfait.gc.ca/can-am/menu-en.asp?print=1&act=v&mid=1&cat=10&did=1670.

flow of people; the secure flow of goods; secure infrastructure; and coordination and information sharing in the enforcement of these objectives. Some examples of anticipated coordinated actions include: the development of common biometric identifiers in travel documents; the establishment of criteria for the creation of small, remote joint border facilities; the deployment of interoperable technologies such as transponders and electronic container seals; and the expansion of IBET/IMET (Integrated Border and Marine Enforcement Teams) to other areas of the border.

D. Canada's National Security Policy

The CBSA is also intended to be an integral component of Canada's National Security Policy. Tabled in Parliament on 27 April 2004, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*[6] is designed to integrate the Government of Canada's strategy in responding to current and future threats. The document outlines some of the actions taken by the Government of Canada following the terrorist attacks of 11 September 2001. These include the creation of the Immigration Intelligence Branch, currently located in the CBSA, to better support the screening of persons suspected of terrorism, organized crime and war crimes or crimes against humanity; and the introduction of the new Permanent Resident Card. The government also imposed new visa requirements on 10 countries and implemented an advanced passenger information/passenger name record system to obtain information on travellers destined for Canada.

The National Security Policy outlines action to be taken in six areas: intelligence; emergency planning and management; public health; transport security; border security; and international security. Funding of $690 million is being provided from the Security Reserve.[7] In the area of border security, the Government of Canada has pledged in the National Security Policy to implement the Passport Security Strategy, including facial recognition biometric technology on the Canadian passport, at a cost of $10.31 million. As well, $99.78 million has been allocated for the completion of the RCMP's Real Time Identification Project to automate and modernize the existing fingerprint system. Other measures in the National Security Policy

---

(6) Available on the Privy Council Office Web site at: http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf.

(7) See the backgrounder entitled "Securing an Open Society: Canada's National Security Policy," available on-line at: http://pm.gc.ca/eng/news.asp?id=188.

include the development of a smart borders agenda with Mexico and the United States to build on the Smart Borders Declaration, and an effort to streamline the refugee determination process to ensure efficient protection for people genuinely in need and the removal of people attempting to abuse the refugee determination system.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-26 consists of 147 clauses. The following description highlights selected aspects of the bill and does not review every clause.

A. Clauses 3 to 5: Establishment and Mandate of the Canada Border Services Agency

Clause 3 of the bill establishes the Canada Border Services Agency as a body corporate, while clause 4 states that the head office of the Agency is to be in the National Capital Region. Clause 5 sets out the mandate of the Agency. The CBSA will be responsible for providing integrated border services that will enhance national security and public safety while at the same time facilitating the free flow of persons and goods, including animals and plants, that meet all requirements under the program legislation. A number of ways in which the Agency may carry out this mandate are specified, including the implementation of agreements between the Government of Canada or the Agency and a foreign state or the government of a province to carry out an activity, provide a service or administer a tax or program.

B. Clause 6: The Minister

Clause 6 of the bill makes the Minister, defined in clause 2 as the Solicitor General of Canada, responsible for the Agency. The Minister may delegate to any person any power, duty or function conferred on the Minister under Bill C-26 or under the program legislation, except for the power to make regulations. "Program legislation" is defined in clause 2 of the bill to mean such statutes as the *Customs Act*, the *Immigration and Refugee Protection Act* and the *Canada Agricultural Products Act* that the CBSA will be authorized to administer and enforce.

C. Clauses 7 to 10: President and Executive Vice-president

Clause 7 of the bill affords the Governor in Council the power to appoint a President and an Executive Vice-president of the Agency to hold office during pleasure for a five-year term, which term may be renewed for one or more further terms. Clause 8 sets out the role of the President, which is to have control and management of the Agency, subject to the direction of the Solicitor General of Canada. He or she will have the rank and all the powers of a deputy head of a department. Clause 9 furnishes the President of the CBSA with the power to delegate his or her powers and to designate any person as an officer under the *Customs Act*, a plant or food inspector under a number of statutes such as the *Meat Inspection Act*, or an officer under the *Immigration and Refugee Protection Act*.

D. Clause 11: Human Resources

Clause 11 makes it clear that officers and employees necessary for the proper conduct of the work of the Agency shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

E. Clauses 12 to 14: Powers of the Agency

Clause 12 furnishes the Agency and its properly appointed officers or employees with the legal authority to exercise the powers, and perform the duties and functions, that relate to the program legislation and that are conferred on, or delegated, assigned or transferred to, the Solicitor General under any Act or regulation. Clause 13 gives the Agency the power to enter into an agreement with a foreign state, an international organization, the government of a province, a department or agency of the Government of Canada, or any person or organization for the purposes of carrying out the mandate of the Agency.

F. Clauses 16 to 29: Transitional Provisions

Clause 17 deems the current President and Executive Vice-president of the CBSA to be appointed to the same positions in the CBSA formally established under clause 3 of the bill. Other employees of the current CBSA will continue in their positions in the newly established CBSA. Clause 18 transfers the powers, duties and functions of the President and employees of

the current CBSA to the new Agency. Pursuant to clause 19, references to the existing CBSA are deemed to be a reference to the new Agency in a number of statutes, including the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, the *Public Service Staff Relations Act*, the *Auditor General Act*, the *Canadian Security Intelligence Service Act*, and the *Public Service Employment Act*.

Clauses 20 and 21 ensure that all employees, rights and property of the Canada Customs and Revenue Agency continue as employees, rights and property of the Canada Revenue Agency. Some portions of the Canada Customs and Revenue Agency, however, are transferred to the CBSA. Clause 22 ensures the continuation of the Canada Customs and Revenue Agency as the Canada Revenue Agency, except for those responsibilities that have been transferred to the CBSA by Order in Council P.C. 2003-2064. Clauses 23 to 26 clarify that the Canada Revenue Agency and the CBSA will inherit from the Canada Customs and Revenue Agency the real property, documents, and legal proceedings that had accrued to the former agency.

G. Clauses 30 to 143: Consequential Amendments

Provisions in many statutes will be amended to take into account the creation of the CBSA, the new role played by the Solicitor General of Canada, and the transformation of the Canada Customs and Revenue Agency into the Canada Revenue Agency. As one example, clause 33 will amend the *Canada Agricultural Products Act* so that the President of the CBSA, as well as the President of the Canadian Food Inspection Agency, may designate inspectors.

The most extensive consequential amendments are made to two statutes, part of whose functions are being transferred to the CBSA. Clauses 34 to 52 contain amendments to the *Canada Customs and Revenue Agency Act*, which is to be renamed the *Canada Revenue Agency Act*, since the agency will be continued as a body corporate under the new name. This name reflects the fact that the customs functions are being transferred to the CBSA. This fact is also reflected in clauses 60 to 85, which amend the *Customs Act*. Thus the term "Agency" in that Act is now defined as the CBSA, while the term "Minister" now refers to the Solicitor General of Canada (except in Part V.1, "Collections," of the Act).

The transfer of powers over certain immigration matters to the CBSA is reflected in the amendments to the *Immigration and Refugee Protection Act*. Clause 118 makes it clear that the Solicitor General, not the Minister of Citizenship and Immigration, will now be responsible for immigration matters relating to examinations at ports of entry, the enforcement of

the statute, including arrest, detention and removal, and the establishment of policies respecting inadmissibility on grounds of security, organized criminality or violating human or international rights.

The transfer of powers over certain aspects of food and plant inspection is reflected in the change to the *Canada Agricultural Products Act* outlined above, as well as in similar changes to other statutes. For example, clause 122 will give to the President of the CBSA the power to designate inspectors for the purpose of enforcing the *Meat Inspection Act*. Clause 123 gives the President this power for the enforcement of the *Plant Protection Act*, while clause 131 does the same for the purposes of the *Seeds Act*.

Clause 138 will change references in numerous statutes from the "Canada Customs and Revenue Agency" to the "Canada Revenue Agency." Clause 139 will change other references to the "Canada Border Services Agency." Clause 140 changes references in certain statutes from the "Commissioner of Customs and Revenue" to the "Commissioner of Revenue," while clause 141 changes these references in some provisions of the *Customs Tariff* to the "President of the Canada Border Services Agency."

H. Clauses 144 to 146: Coordinating Amendments

Clause 144 will coordinate amendments to a number of statutes, including Bill C-26, if the *Public Service Modernization Act* comes into force before Bill C-26 comes into force. Clause 145 looks to the passage of Bill C-6, the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act. Should Bill C-6 receive Royal Assent, references in certain provisions to the "Solicitor General of Canada" will be replaced by a reference to the "Minister of Public Safety and Emergency Preparedness."

I. Clause 147: Coming Into Force

The provisions of the bill, except for the coordinating amendments found in sections 144 to 146, will come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

No commentary on Bill C-26 has been noted to date.

Résumé législatif LS-496F

PROJET DE LOI C-26 : LOI SUR L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

Robin MacKay
Division du droit et du gouvernement

Le 1er décembre 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-26

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	23 novembre 2004
Deuxième lecture :	13 décembre 2004
Rapport du comité :	7 mars 2005
Étape du rapport :	8 juin 2005
Troisième lecture :	13 juin 2005

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	14 juin 2005
Deuxième lecture :	29 juin 2005
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Rapport de la vérificatrice générale	1
B. Agence des services frontaliers du Canada	2
C. Déclaration sur la frontière intelligente	4
D. Politique de sécurité nationale du Canada	4
DESCRIPTION ET ANALYSE	5
A. Articles 3 à 5 : Constitution et mission de l'Agence des services frontaliers du Canada	6
B. Article 6 : Ministre	6
C. Articles 7 à 10 : Président et premier vice-président	6
D. Article 11 : Ressources humaines	7
E. Articles 12 à 14 : Pouvoirs de l'Agence	7
F. Articles 16 à 29 : Dispositions transitoires	7
G. Articles 30 à 143 : Modifications corrélatives	8
H. Articles 144 à 146 : Dispositions de coordination	9
I. Article 147 : Entrée en vigueur	9
COMMENTAIRE	9

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-26 : LOI SUR L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA*

Le projet de loi C-26 : Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada a été présenté à la Chambre des communes le 23 novembre 2004. Donnant suite à la décision prise par le gouvernement du Canada le 12 décembre 2003 de créer un organisme chargé des services frontaliers, il institue officiellement l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) comme organisme doté de la personnalité morale et définit sa mission, ses pouvoirs et ses attributions. En instituant l'ASFC comme entité juridique, le projet de loi modifie également l'appareil gouvernemental en conférant à l'ASFC certains des pouvoirs et des attributions dont étaient investis les trois organismes dont elle est pour ainsi dire issue – l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Le projet de loi comporte également des modifications corrélatives à de nombreuses lois pour tenir compte de ces changements.

CONTEXTE

A. Rapport de la vérificatrice générale

Le 30 mars 2004, la vérificatrice générale a publié un rapport contenant un chapitre intitulé « La sécurité nationale au Canada – l'Initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme »[(1)]. Ce rapport analysait la façon dont avaient été dépensés les nouveaux crédits de 7,7 milliards de dollars débloqués par le gouvernement pour l'Initiative de sécurité

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Consultable sur le site Web de la vérificatrice générale (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040303cf.html).

publique et d'antiterrorisme après les attaques terroristes perpétrées contre les États-Unis le 11 septembre 2001. Effectuée lieu avant que le gouvernement réorganise les programmes de sécurité nationale le 12 décembre 2003, cette vérification a révélé un manque de coordination entre les organismes chargés de la sécurité ainsi que des lacunes dans les aéroports et aux postes frontaliers. La vérification a révélé l'absence globale d'un cadre qui permette au gouvernement canadien de se concentrer sur les menaces les plus graves et de diriger des interventions complémentaires dans les divers organismes ou de choisir entre des priorités divergentes.

Avant la création de l'ASFC par décret, la vérificatrice générale a constaté que les ministères et organismes n'arrivaient pas à échanger certaines données de sécurité et que leurs systèmes ne pouvaient pas communiquer les uns avec les autres. Elle a également noté que les listes de surveillance servant à évaluer les demandeurs de visa, les demandeurs d'asile et les voyageurs qui cherchent à entrer au Canada n'étaient pas toujours exactes ni à jour. En outre, la vérification a révélé que les employés de première ligne n'ont pas accès aux informations portant sur les 25 000 passeports canadiens perdus ou volés chaque année, alors que ces passeports peuvent être utilisés frauduleusement par des terroristes ou d'autres criminels. Enfin, un autre important constat était que Transports Canada n'avait pas entièrement accès aux renseignements criminels détenus par la GRC lors du contrôle des employés des aéroports qui travaillent dans les zones à accès réglementé où l'on procède à la manutention des bagages et à l'entretien courant des aéronefs. D'après l'examen d'un échantillon de dossiers par la GRC, la vérificatrice a estimé qu'environ 4 500 détenteurs (5,5 p. 100) d'un laissez-passer de zone réglementée dans cinq grands aéroports avaient peut-être des liens avec le crime organisé, ce qui justifierait une enquête plus approfondie.

B. Agence des services frontaliers du Canada

Le 12 décembre 2003, le premier ministre Paul Martin a annoncé la création de l'Agence des services frontaliers du Canada. En vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*[(2)], trois décrets ont été pris en vue de transférer à l'ASFC certaines attributions de Citoyenneté et Immigration Canada, de l'Agence

(2) L.R.C. 1985, ch. P-34.

des douanes et du revenu du Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments[3]. L'ASFC fait partie du portefeuille du nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, qui doit être créé officiellement par le projet de loi C-6, actuellement examiné par le Sénat. Les autres organismes qui relèvent du nouveau ministère sont la Gendarmerie royale du Canada, le Centre des armes à feu du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Service canadien du renseignement de sécurité et le Service correctionnel du Canada.

L'objectif déclaré de la création de l'ASFC est de réunir les principaux intervenants chargés de faciliter et de gérer la circulation des personnes et des biens à destination et en provenance du Canada[4]. Cette agence intégrera plusieurs fonctions qui incombaient jusque-là à trois organismes : le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le programme de renseignement, d'interception et d'application de la loi ainsi que le programme d'immigration aux points d'entrée de Citoyenneté et Immigration Canada et le programme d'inspection des importations aux points d'entrée de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Le rôle de l'ASFC consiste à gérer les frontières du Canada en administrant et en faisant appliquer environ 90 lois et règlements du Canada, de même que les conventions internationales qui régissent les échanges commerciaux et les voyages. Toutes les personnes et tous les biens qui arrivent au Canada doivent être contrôlés par l'ASFC au point d'entrée. L'ASFC emploie environ 11 000 fonctionnaires et exploite 1 369 points de services au Canada et 39 à l'étranger. L'Agence sert plus de 170 000 importateurs commerciaux et près de 92 millions de voyageurs chaque année.

Le président de l'ASFC relève directement du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. L'Agence se compose des sept directions suivantes : Stratégie et coordination; Admissibilité; Application des règlements; Innovation, sciences et technologies; Exploitation; Ressources humaines; et Fonction de contrôleur. Parmi les questions dont s'occupe l'ASFC, il faut mentionner le terrorisme, les immigrants clandestins, le commerce

---

(3) Décret C.P. 2003-2063 du 12 décembre 2003, enregistré sous le n° SI/2003-215; décret C.P. 2003-2064 du 12 décembre 2003, enregistré sous le n° SI/2003-216; et décret C.P. 2003-2065 du 12 décembre 2003, enregistré sous le n° SI/2003-217.

(4) Voir le document d'information intitulé : « L'Agence des services frontaliers du Canada » (http://www.ASFC-asfc.gc.ca/newsroom/releases/2004/1123ottawa_backg-f.html).

illégal des armes à feu, des drogues et des marchandises et produits alimentaires dangereux, et les tentatives d'introduction de contaminants et de menaces pour la santé publique. L'ASFC doit également interdire l'entrée au Canada des personnes qui ont pris part à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité, aider à lutter contre le blanchiment d'argent et détenir et expulser du Canada les personnes inadmissibles.

C. Déclaration sur la frontière intelligente

L'ASFC doit s'inspirer de la Déclaration sur la frontière intelligente entre le Canada et les États-Unis, dont le but est d'améliorer la circulation en toute sûreté des biens et des personnes à la frontière. Le trafic transfrontalier actuel s'élève à plus de 1,9 milliard de dollars de marchandises et à 300 000 personnes par jour. Signée le 12 décembre 2001, la Déclaration comporte un plan d'action en 32 points visant à créer une frontière sûre et intelligente[5] et articulé autour de quatre grands axes : la circulation sans danger des personnes; la circulation sécuritaire des biens; la sécurité des infrastructures; et la coordination et la mise en commun des informations pour atteindre ces objectifs. Comme exemples des mesures coordonnées prévues, mentionnons : la mise au point conjointe d'instruments d'identification biométrique dans les documents de voyage; l'établissement de critères pour la création de petites installations frontalières conjointes éloignées; le déploiement de technologies interopérables comme des transpondeurs et des sceaux électroniques pour les conteneurs; et l'élargissement du programme IBET/IMET (Équipes intégrées de la police des frontières et de l'application des lois maritimes) à d'autres secteurs de la frontière.

D. Politique de sécurité nationale du Canada

L'ASFC doit également faire partie intégrante de la Politique de sécurité nationale du Canada. Présenté au Parlement le 27 avril 2004, le document *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*[6] a pour objet d'intégrer la stratégie du gouvernement canadien pour faire face aux menaces actuelles et futures. Le document décrit

---

(5) Voir le site Web sur les relations entre le Canada et les États-Unis du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (http://www.dfait.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?print=1&act=v&mid=1&cat=10&did=1670).

(6) Consultable sur le site Web du Bureau du Conseil privé (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf).

certaines des mesures prises par le gouvernement du Canada à l'issue des attaques terroristes perpétrées le 11 septembre 2001. Mentionnons, entre autres, la création de la Direction générale du renseignement sur l'immigration – qui relève actuellement de l'ASFC et qui a pour objectif d'appuyer le contrôle des personnes soupçonnées de terrorisme, d'appartenir au crime organisé ou d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité – ainsi que l'adoption de la nouvelle carte de résident permanent. Le gouvernement a également imposé de nouvelles conditions à la délivrance d'un visa aux citoyens de dix pays et mis en place un système avancé de dossiers comportant des renseignements sur les passagers et le nom de certains passagers afin d'obtenir des renseignements sur les voyageurs à destination du Canada.

La Politique de sécurité nationale porte sur six domaines stratégiques essentiels : le renseignement; la planification et la gestion des urgences; la santé publique; la sécurité des transports; la sécurité des frontières; et la sécurité internationale. Des crédits de 690 millions de dollars sont prélevés sur la réserve de sécurité[7]. Concernant la sécurité des frontières, le gouvernement du Canada a pris l'engagement, dans la Politique de sécurité nationale, de mettre en œuvre la Stratégie sur la sécurité des passeports, notamment en adoptant la technologie biométrique de reconnaissance des visages sur les passeports canadiens, au coût de 10,31 millions de dollars. Par ailleurs, 99,78 millions de dollars ont été affectés au projet d'identification en temps réel de la GRC afin d'automatiser et de moderniser l'actuel système d'empreintes digitales. Parmi les autres mesures que prévoit la Politique de sécurité nationale, mentionnons l'élaboration d'un programme de frontières intelligentes avec le Mexique et les États-Unis, qui s'inspire de la Déclaration sur une frontière intelligente, et des activités visant à rationaliser la procédure de détermination du statut de réfugié afin de bien assurer la protection des gens qui en ont véritablement besoin et l'expulsion de ceux qui cherchent à abuser du système de détermination du statut de réfugié.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-26 comporte 147 articles. La description qui suit aborde certains aspects du projet de loi sans analyser chaque article en particulier.

A. Articles 3 à 5 : Constitution et mission de l'Agence des services frontaliers du Canada

L'article 3 du projet de loi constitue l'Agence des services frontaliers du Canada, dotée de la personnalité morale, et l'article 4 dispose que son siège est fixé dans la région de la capitale nationale. L'article 5 définit sa mission : l'ASFC est chargée de fournir des services frontaliers intégrés qui contribuent à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et qui facilitent le libre mouvement des personnes et des biens, notamment des animaux et des végétaux, qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière. Cet article précise comment l'ASFC doit s'acquitter de cette mission, notamment en mettant en œuvre les accords conclus entre le gouvernement du Canada ou l'ASFC et un État étranger ou le gouvernement d'une province pour mener une activité, fournir un service ou administrer une taxe ou un programme.

B. Article 6 : Ministre

L'article 6 du projet de loi dispose que le ministre (le solliciteur général du Canada, selon l'art. 2) est responsable de l'ASFC. Le ministre peut déléguer à toute personne les attributions qui lui sont conférées sous le régime de la loi proposée ou de la législation frontalière, à l'exception du pouvoir d'établir des règlements. L'expression « législation frontalière » s'entend, au sens de l'article 2, des lois dont l'ASFC est autorisée à assurer ou contrôler l'application, notamment la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la *Loi sur les produits agricoles au Canada*.

C. Articles 7 à 10 : Président et premier vice-président

L'article 7 du projet de loi dispose que le gouverneur en conseil nomme le président et le premier vice-président de l'ASFC à titre amovible pour un mandat renouvelable d'au plus cinq ans. L'article 8 dispose que le président, sous la direction du ministre, est chargé de la gestion de l'ASFC et de tout ce qui s'y rattache. Le président a rang et statut d'administrateur général de ministère. L'article 9 confère au président de l'ASFC le pouvoir de

---

(7) Voir le document intitulé « Protéger une société ouverte : la Politique canadienne de sécurité nationale » (http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=188).

déléguer à toute personne les attributions qu'il est lui-même autorisé à exercer et de désigner toute personne comme agent au sens de la *Loi sur les douanes*, comme inspecteur des plantes ou des aliments en vertu d'un certain nombre de lois telles que la *Loi sur l'inspection des viandes*, ou comme agent en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

D. Article 11 : Ressources humaines

L'article 11 du projet de loi dispose clairement que le personnel nécessaire à l'exécution des travaux de l'ASFC est nommé conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

E. Articles 12 à 14 : Pouvoirs de l'Agence

L'article 12 du projet de loi confère à l'ASFC et à ses dirigeants ou employés le droit d'exercer les attributions relatives à la législation frontalière qui sont conférées, déléguées ou transférées au solliciteur général sous le régime d'une loi ou de règlements. L'article 13 confère à l'ASFC les pouvoirs de conclure des accords avec un État étranger, une organisation internationale, le gouvernement d'une province, un ministère ou un organisme fédéral, ou toute personne ou organisation, dans le cadre de sa mission.

F. Articles 16 à 29 : Dispositions transitoires

L'article 17 du projet de loi dispose que le président et le premier vice-président de l'ASFC doivent être nommés aux mêmes postes au sein de la nouvelle agence constituée officiellement aux termes de l'article 3 du projet de loi. Les autres fonctionnaires de l'ASFC continueront d'occuper les mêmes postes au sein de l'ASFC nouvellement constituée. L'article 18 transfère les pouvoirs et les attributions du président et des employés de l'actuelle ASFC à la nouvelle agence. Aux termes de l'article 19, la mention de l'ancienne agence vaut mention de la nouvelle agence dans un certain nombre de textes, notamment dans la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur le vérificateur général*, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Les articles 20 et 21 du projet de loi disposent que les employés, les biens et les droits de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont dévolus à l'Agence du revenu du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. Certains secteurs de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont néanmoins transférés à l'ASFC. L'article 22 assure la continuité de l'Agence des douanes et du revenu du Canada comme Agence du revenu du Canada, à l'exception des responsabilités transférées à l'ASFC par le décret C.P. 2003-2064. Les articles 23 à 26 disposent que l'Agence du revenu du Canada et l'ASFC héritent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada les biens immobiliers, les documents et les procédures judiciaires de l'ancienne agence.

G. Articles 30 à 143 : Modifications corrélatives

Les dispositions de nombreuses lois seront modifiées pour tenir compte de la création de l'ASFC, du rôle nouveau assumé par le solliciteur général du Canada et du remplacement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada par l'Agence de revenu du Canada. À titre d'exemple, l'article 33 du projet de loi modifie la *Loi sur les produits agricoles au Canada* de telle sorte que le président de l'ASFC, de même que le président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, peuvent désigner des inspecteurs.

Les modifications corrélatives les plus nombreuses sont apportées à deux lois, dont une partie des fonctions sont transférées à l'ASFC. Les articles 34 à 52 contiennent des amendements à la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, qui devient la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, laquelle demeure une entité dotée de la personnalité morale sous sa nouvelle appellation. Celle-ci prend en compte le fait que les fonctions douanières sont transférées à l'ASFC. Ce fait se reflète également dans les articles 60 à 85, qui modifient la *Loi sur les douanes*. C'est ainsi que le terme « Agence » dans cette loi désigne désormais l'ASFC, alors que le terme « ministre » désigne désormais le solliciteur général du Canada (à l'exception de la partie V.1, « Perceptions des créances »).

Le transfert de pouvoirs à l'ASFC en ce qui concerne certaines questions d'immigration se reflète dans les amendements à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. L'article 118 du projet de loi dispose clairement que c'est le solliciteur général du Canada et non le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration qui est désormais responsable des questions d'immigration relatives au contrôle des personnes aux points d'entrée, aux mesures d'exécution de la loi, notamment en matière d'arrestation, de détention et de renvoi, et à l'établissement des politiques sur l'interdiction de territoire pour des raisons de sécurité, de crime organisé ou de violation des droits de la personne ou des droits internationaux.

Le transfert de pouvoirs relativement à certains aspects de l'inspection des aliments et des végétaux est pris en compte dans les modifications apportées à la *Loi sur les*

produits agricoles au Canada mentionnées ci-dessus, de même que dans des modifications similaires à d'autres lois. Par exemple, l'article 122 du projet de loi confère au président de l'ASFC le pouvoir de désigner des inspecteurs pour faire respecter la *Loi sur l'inspection des viandes*. L'article 123 confère au président le pouvoir de faire appliquer la *Loi sur la protection des végétaux*, alors que l'article 131 lui confère les mêmes pouvoirs en ce qui concerne l'application de la *Loi sur les semences*.

L'article 138 du projet de loi a pour effet de modifier les mentions, faites dans de nombreuses lois, de l'« Agence des douanes et du revenu du Canada », qui devient l'« Agence du revenu du Canada ». L'article 139 modifie d'autres mentions de l'« Agence des services frontaliers du Canada ». L'article 140 modifie les mentions, dans certaines lois, du « commissaire des Douanes et du Revenu », qui devient le « commissaire du Revenu », et l'article 141 modifie les mentions qui sont faites, dans le *Tarif des douanes*, du « commissaire des Douanes et du Revenu », qui devient le « président de l'Agence des services frontaliers du Canada ».

H. Articles 144 à 146 : Dispositions de coordination

L'article 144 coordonne les modifications à un certain nombre de lois, y compris le projet de loi C-26, advenant que la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* entre en vigueur avant le projet de loi. L'article 146 porte sur l'adoption du projet de loi C-6 : Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Au cas où le projet de loi C-6 recevrait la sanction royale, la mention du « solliciteur général du Canada » dans certaines dispositions sera remplacée par celle du « ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ».

I. Article 147 : Entrée en vigueur

Les dispositions du projet de loi, à l'exception des modifications de coordination qui se trouvent aux articles 144 à 146, entreront en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Aucun commentaire sur le projet de loi C-26 n'a été noté jusqu'ici.